



Pengaturan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang

Angga Prastyo¹, Samsul Wahidin², Supriyadi³

¹ **Angga Prastyo**; Magister Ilmu Hukum Universitas Merdeka; Jl. Terusan Raya Dieng Nomor 62-64; Malang; 65146; Jawa Timur; Indonesia.

² **Samsul Wahidin**; Fakultas Hukum Universitas Merdeka; Jl. Terusan Raya Dieng Nomor 62-64; Malang; 65146; Jawa Timur; Indonesia.

³ **Supriyadi**; Fakultas Hukum Universitas Merdeka; Jl. Terusan Raya Dieng Nomor 62-64; Malang; 65146; Jawa Timur; Indonesia.

ARTICLE INFO

Article history:

Received 2020-05-03

Received in revised form
2020-07-02

Accepted 2020-08-01

Kata kunci:

Asas Keterbukaan; Pembentukan Undang-Undang; Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Keywords:

Openness Principle; Formation of Law; Good Governance.

DOI: <https://doi.org/10.26905/idjch.v11i2.4136>

How to cite item:

Prastyo, A., Wahidin, S., & Supriyadi, S. (2020). Pengaturan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 11(2). 125-135 doi:10.26905/idjch.v11i2.4136.

Corresponding Author:

* Angga Prastyo.

E-mail address: anggapastyo174@gmail.com

Abstrak

Penelitian hukum ini berdasar atas fokus permasalahan tentang Pengaturan Asas Keterbukaan Pembentukan Undang-Undang dalam Hukum Positif Indonesia, dan Pengaturan Asas Keterbukaan Pembentukan Undang-Undang yang Tepat dalam Hukum Positif Indonesia. Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang dan dalam analisis bahan hukumnya menggunakan teknik deskriptif kualitatif. Berdasarkan pada hasil penelitian dan analisis permasalahan dalam penelitian ini, disimpulkan bahwa Pengaturan Asas Keterbukaan Pembentukan Undang-Undang dalam Hukum Positif Indonesia, memuat ketentuan yang melandasi tersedianya informasi pelaksanaan Pembentukan Undang-Undang bagi seluruh elemen masyarakat, tetapi tidak secara keseluruhan, dan Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang yang sesuai dengan Hukum Positif Indonesia adalah Pengaturan yang mendasari tersedianya informasi Pembentukan Undang-Undang yang disebarluaskan dan disampaikan secara transparan bagi masyarakat, serta dibukanya peluang yang seluas-luasnya bagi seluruh elemen masyarakat untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Undang-Undang sesuai dengan Asas Pembentukan Undang-Undang dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Abstract

This legal research is based on the focus of the problem regarding the Regulation of the Principle of Openness of Law Formation in Indonesian Positive Law, and the Regulation of the Principle of Openness of Correct Formation of Laws in Indonesian Positive Law. This research includes normative legal research with a statutory approach and in the analysis of legal materials using qualitative descriptive tech-

niques. Based on the results of research and analysis of problems in this study, it is concluded that the Regulation of the Principle of Openness of Law Formation in Indonesian Positive Law contains provisions that underlie the availability of information on the implementation of Law Formation for all elements of society, but not as a whole, and the Regulation of the Principle of Openness In the Formation of Laws in accordance with the Positive Law of Indonesia are the arrangements that underlie the availability of information on the Formation of Laws that are disseminated and conveyed transparently to the public, as well as the widest possible opportunity for all elements of society to provide input in the Formation of Laws in accordance with with the Principles of Formation of Laws and General Principles of Good Governance.

1. Pendahuluan

Bulan September 2019 menjadi waktu dimana sebagian Mahasiswa, dan pelajar menyampaikan aspirasinya (baik melalui media elektronik maupun demonstrasi) terhadap rencana diundangkannya beberapa produk hukum yang dibentuk oleh Pemerintah. Penyampaian aspirasi tersebut dipicu oleh wacana diundangkannya Rancangan KUHP (RKUHP) dan Rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantas Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002). Selain ada beberapa Pasal yang kontroversial, sehingga Mahasiswa berharap RKUHP dibahas kembali dengan melibatkan akademisi dan masyarakat, dan Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tidak diundangkan, ada persoalan lain yang menjadi penyebab Mahasiswa berdemonstrasi. Permasalahan yang diangkat termasuk pengundangan sejumlah Rancangan Undang-Undang yang dikebut diakhir periode Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) periode 2014-2019, yaitu mendekati 30 September 2019 (akhir masa jabatan) dan tidak adanya transparansi.

Alasan sebagaimana yang disebutkan sebelumnya, ternyata berkaitan dengan pernyataan Direktur Eksekutif Institute for Criminal Justice Reform (ICJR), Anggara Suwahju. Anggara menyatakan: "Rancangan Undang-Undang KUHP dibahas tanpa legitimasi dan transparansi yang

kuat." (tirto.id, 2019). Selain itu, pernyataan serupa juga disampaikan oleh Bivitri Susanti sebagai pakar Hukum Tata Negara yang juga anggota Aliansi Nasional Reformasi dalam konferensi pers di Jakarta, 17 November 2019. Bivitri Susanti menyatakan bahwa "Kami sangat setuju adanya RKUHP baru, tapi cara penyusunannya harus diubah karena selama ini menimbulkan gejolak jadi harus ada reformasi regulasi. Cara terbaiknya, yakni dengan melibatkan partisipasi masyarakat dan transparansi," (katadata.co.id, 2019).

Motif demonstrasi sebagaimana yang telah diuraikan dengan berbagai macam alasannya, pada dasarnya dapat berkaitan dengan berbagai macam kepentingan, tidak terkecuali misalnya kepentingan yang bersifat politis. Tetapi dalam perspektif hukum dan cara pandang yang berbeda melalui pemahaman terhadap isu hukum, hal tersebut dapat dijadikan sebagai landasan sebuah kajian ilmiah, lebih-lebih demonstrasi yang dimaksud dikaitkan dengan keterbukaan pelaksanaan fungsi Lembaga Negara dan produk hukum (Undang-Undang) yang dihasilkannya. Pernyataan tentang alasan-alasan demonstrasi maupun sikap beberapa pihak yang menunjukkan penolakan pengundangan beberapa Rancangan Undang-Undang, menimbulkan pertanyaan mengenai pengaturan tentang transparansi dan keterbukaan serta tujuan atau fungsi keterbukaan yang ingin dicapai.

Hukum dalam kedudukannya sebagai peraturan yang dapat mengikat siapa saja di Indone-

Pengaturan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang

Angga Prastyo, Samsul Wahidin, Supriyadi

sia, pembentukannya didasari asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*beginsel van behoorlijke regelgeving*) yang baik berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, yang berlaku sebagai “... suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.” (Indrati, 2007). Asas-asas dimaksud meliputi kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Dipatuhinya asas tersebut, menjadikan semakin kecilnya potensi produk hukum yang dibentuk merugikan hak konstitusional komponen masyarakat.

Cara pandang pengaturannya (bukan implementasinya), penelitian dari segi substansi hukumnya dianggap perlu dilakukan, khususnya terkait dengan terdapat kekurangan atau tidak mengenai pengaturan Asas Keterbukaan Pembentukan Undang-Undang dalam Hukum Positif Indonesia, dan bagaimana pengaturan penerapan Asas Keterbukaan yang tepat dalam Pembentukan Undang-Undang.

2. Metode

Penelitian ini termasuk jenis Penelitian Normatif yang dikaji dengan menggunakan metode pendekatan undang-undang (*statute approach*). Jenis bahan hukum yang digunakan, yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan bahan hukum tersier. Sebagai metode analisisnya, penelitian ini menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif.

3. Pembahasan

3.1. Pengaturan asas keterbukaan dalam hukum positif Indonesia

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan “asas hukum yang memberi-

kan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metoda pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.” (Attamimi, 1990). Perlunya perhatian terhadap asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam hukum positif tersebut dilandasi oleh Prinsip Negara Hukum yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, pastinya dengan berlakunya ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Demikian dinyatakan, karena sebuah Negara Hukum merupakan suatu Negara yang diperintah oleh undang-undang atau peraturan hukum, bukan oleh orang-perorangan atau sebagaimana sering disebut oleh ahli hukum sebagai “*government by law, not by men*” (Roscoe Pound, 1965). Dalam pengertian tersebut, hukumlah yang mempunyai kedudukan tertinggi diantara sumber perintah atau peraturan lainnya.

Adanya asas pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam sebuah Negara Hukum juga perlu dijadikan landasan elaborasi. Secara khusus sebagai bukti nyata penerapannya, pengaturan mengenai Hak Asasi Manusia ditentukan dalam BAB XA Undang-Undang Dasar 1945 yang terdiri dari 10 Pasal dan memuat 24 ayat. Secara tegas juga, melalui Pasal 28I ayat (4) ditentukan bahwa “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab Negara, terutama Pemerintah.” Mengenai hak asasi manusia, pasal yang terkait langsung dengan Pembahasan pada bagian ini adalah Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945.

Diperolehnya Informasi merupakan hak asasi manusia yang secara konstitusional harus diakui, dilindungi dan dipenuhi dalam Negara Hukum Indonesia, dimana tanggungjawab pemenuhannya ada pada kekuasaan Pemerintah. Dengan adanya pengaturan mengenai hak asasi manusia, tidak serta merta setiap orang yang melekat padanya hak asasi tersebut tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan ataupun per-

buatannya. Hal tersebut dapat dinyatakan karena terdapat ketentuan pembatas yang konstitusional juga atas tidak mutlaknya hak asasi manusia, yaitu pada Pasal 28J ayat (1).

Urgensi Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang ada pada 2 (dua) sudut pandang. Sudut pandang yang pertama, diatur dan dilaksanakannya ketentuan mengenai keterbukaan merupakan bagian dari hak konstitusional bagi warga negara Indonesia, yaitu pihak yang berpotensi terkena dampak diberlakukannya suatu Undang-Undang. Kedua, adanya Undang-Undang yang tidak dibentuk berdasarkan pelaksanaan atas Asas Keterbukaan, akan menyebabkan tidak tercapainya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan secara umum.

Sebaliknya, ditentukan dan dilaksanakannya Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang menjadikan kemungkinan dirugikannya hak konstitusional setiap orang menjadi semakin kecil, karena dari awal sampai akhir proses sekaligus perkembangan ketentuan Undang-Undang, diketahui secara jelas oleh setiap orang. Untuk itu, siapapun asalkan mempunyai hubungan hukum yang jelas dapat secara langsung mempertanyakan dan mengajukan saran-saran perbaikan tertentu sebagai bentuk partisipasi dalam Pembentukan Undang-Undang.

Terkait dengan Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang, hal dimaksud juga berhubungan langsung dengan kelengkapan peraturan hukum dalam sebuah Negara Hukum. Peraturan mengenai Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang ditujukan guna menyediakan landasan bagi seluruh lapisan masyarakat sekaligus dengan itu masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Undang-Undang. Penegasan tersebut diperoleh dari Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pembentuk Undang-Undang, kelengkapan peraturan hukum terkait dengan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang berkonsekuensi positif pada semakin kecilnya kemungkinan Pembentuk Undang-Undang tidak melaksanakan Asas Keterbukaan sebagaimana yang seharusnya. Sehingga pada situasi tertentu, Pembentuk Undang-Undang tidak dapat berdalih bahwa tidak dilakukannya Keterbukaan atas Pembentukan Undang-Undang berdasar pada tidak diaturnya ketentuan terkait asas tersebut dalam Peraturan Perundang-undangan.

Urgensi Pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan berkaitan dengan kesejahteraan spiritual dan material (Febriansyah, 2016), dengan demikian Pembentukannya harus mempunyai koridor tertentu, salah satunya adalah dengan menerapkan asas Keterbukaan. Keterbukaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selain sebagai pembatas Pembentuk Peraturan Perundang-undangan agar tidak sewenang-wenang dalam menetapkan suatu ketentuan hukum, Keterbukaan dalam konteks tersebut juga berfungsi sebagai ruang yang menyediakan referensi ketentuan hukum yang lebih dinamis mengikuti perkembangan dan kondisi yang sebenarnya dalam kehidupan masyarakat. Adapun Pengaturan Asas Keterbukaan Pembentukan Undang-Undang dalam hukum positif Indonesia, dideskripsikan berdasarkan bahan hukum pada tabel berikut ini:

Berdasarkan Tabel 1 tersebut menunjukkan bahwa:

- a. Pengaturan Keterbukaan Pembentukan Undang-Undang dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 pada setiap tahapan Pembentukan Undang-Undang substansinya memuat ketentuan tentang kewajiban Badan Publik untuk menyampaikan Informasi Publik kepada Pemohon Informasi, kewajiban Badan Publik untuk memberikan pengumuman yang mudah dijangkau oleh masyarakat atas

Pengaturan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang

Angga Prastyo, Samsul Wahidin, Supriyadi

- informasi yang berpotensi mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum, daftar Informasi Publik yang wajib disediakan oleh Badan Publik, dan juga memuat ketentuan pidana bagi Badan Publik yang dengan sengaja tidak menyediakan, tidak memberikan dan/atau tidak menerbitkan Informasi Publik tertentu;
- b. Substansi Pengaturan Asas Keterbukaan Pembentukan Undang-Undang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, memuat ketentuan tentang tahapan Pembentukan Undang-Undang yang disebarluaskan, yaitu pada tahap penyusunan Prolegnas, Penyusunan Rancangan Undang-Undang, Pembahasan, dan Pengundangan. Memuat juga ketentuan mengenai pihak yang menyebarluaskan, adanya hak masyarakat untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (seluruh tahap Pembentukan), dan ketentuan mengenai keharusan kemudahan akses Rancangan Peraturan Perundang-undangan bagi masyarakat;
 - c. Sebagian ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, memuat kewajiban Pejabat Pemerintahan untuk membuka akses dokumen Administrasi Pemerintahan, asalkan tidak termasuk dalam kategori rahasia negara dan/atau melanggar kerahasiaan pihak ketiga;
 - d. Ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 diantaranya memuat substansi yang terkait dengan Lembaga Negara atau pihak yang melakukan penyebarluasan informasi Pembentukan Undang-Undang dengan tujuan untuk mendapatkan masukan masyarakat, dan media informasi penyebarluasan yang dapat digunakan atau dimanfaatkan;
 - e. Pengaturan Asas Keterbukaan Pembentukan Undang-Undang dalam Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2016 substansinya memuat tentang

Tabel 1 Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Hukum Positif Indonesia

| | UU 14/2008 | UU 12/2011 | UU 30/2014 | PERPRES 87/2014 | Per. DPR 2/2019 |
|---------------------------|---|---|---|---|--|
| Perencanaan | Pasal 7 ayat (1), Pasal 10 ayat (1) & ayat (2), Pasal 11 ayat (1), dan Pasal 52 | Pasal 88 s/d Pasal 91, dan Pasal 96 | Pasal 51, Pasal 80 ayat (1), dan Pasal 81 ayat (1) | Pasal 170 ayat (1) & ayat (2), Pasal 171 ayat (1) s/d ayat (4) | Pasal 10 ayat, Pasal 15, Pasal 9 |
| Penyusunan | Pasal 7 ayat (1), Pasal 10 ayat (1) & ayat (2), Pasal 11 ayat (1), dan Pasal 52 | Pasal 88 s/d Pasal 91 | Pasal 51, Pasal 80 ayat (1), dan Pasal 81 ayat (1) | Pasal 170 s/d Pasal 175 | |
| Pembahasan | Pasal 7 ayat (1), Pasal 10 ayat (1) & ayat (2), Pasal 11 ayat (1), dan Pasal 52 | Pasal 88 s/d Pasal 91 | Pasal 51, Pasal 80 ayat (1), dan Pasal 81 ayat (1) | Pasal 170 s/d Pasal 175 | |
| Pengesahan & Penetapan | Pasal 7 ayat (1), Pasal 10 ayat (1) & ayat (2), Pasal 11 ayat (1), dan Pasal 52 | Pasal 88 s/d Pasal 91 | Pasal 51, Pasal 80 ayat (1), dan Pasal 81 ayat (1) | Pasal 170 dan Pasal 171 | |
| Pengundangan | Pasal 7 ayat (1), Pasal 10 ayat (1) & ayat (2), Pasal 11 ayat (1), dan Pasal 52 | Pasal 81 s/d Pasal 91 | Pasal 51, Pasal 80 ayat (1), dan Pasal 81 ayat (1) | Pasal 170 & Pasal 171, dan Pasal 176 s/d Pasal 179 | |

dilakukannya pengumuman oleh Badan Legislasi terkait dengan penyusunan Prolegnas Jangka Menengah dan Prioritas Tahunan kepada masyarakat, dan Lembaga, Badan Publik atau Pejabat yang melakukan Penyebarluasan informasi terkait dengan Pembentukan Undang-Undang.

Bahan hukum yang telah disajikan dengan tabel dan uraian muatan tabel tersebut pada intinya berisi penjelasan mengenai ketentuan tentang penyebarluasan Informasi Pembentukan Undang-Undang pada setiap tahapan secara umum, tetapi belum menunjukkan ketentuan secara lengkap, komprehensif dan terperinci mengenai informasi tentang proses yang dilalui dalam tahapan Pembentukan Undang-Undang. Misalnya sebagai contoh, tidak ada ketentuan khusus mengenai penyebarluasan informasi tentang proses penyusunan setiap Ketentuan/Pasal dalam suatu Rancangan Undang-Undang, tidak ada ketentuan mengenai proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang, maupun tidak adanya ketentuan mengenai penyebarluasan informasi tentang sikap Presiden untuk tidak mengesahkan suatu Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama.

3.2. Pengaturan asas keterbukaan pembentukan undang-undang yang tepat dalam hukum positif Indonesia

Peraturan hukum juga diperlukan untuk melandasi tindakan-tindakan rakyat dalam memperjuangkan hak-haknya dalam bernegara, baik dalam hubungan antar warga negara, maupun hubungan warga negara dengan Pemerintah. Peraturan hukum sebagaimana dimaksud pada dasarnya diperlukan untuk mewujudkan terselenggaranya pemerintahan yang berdasarkan hukum, agar tidak bertindak sewenang-wenang atau menyalahgunakan kewenangan yang dimilikinya dari rakyat. Peraturan hukum sebagaimana dimaksud

tersebut pada dasarnya juga diperlukan agar dalam memperjuangkan hak-haknya dalam pemerintahan, rakyat tidak menuntut dengan cara yang anarkis atau tanpa batasan. Salah satu bentuk atau perwujudan penyelenggaraan pemerintahan adalah dibentuknya peraturan hukum, baik yang ditujukan bagi rakyat, maupun yang ditujukan bagi Pemerintah sebagai penyelenggara Negara dalam arti Pemerintahan.

Peraturan hukum sebagaimana dimaksud tersebut salah satunya adalah Undang-Undang. Undang-Undang sebagai peraturan hukum dalam Pembentukannya juga perlu diketahui oleh rakyat atau seluruh elemen masyarakat secara umum, karena Informasi tentang Pembentukan Undang-Undang merupakan salah satu hak rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28F Undang-Undang 1945, dan ditegaskan kembali dengan redaksi sebagai keharusan bagi Pembentuk Undang-Undang untuk menerapkan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang yang meliputi proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Ketentuan mengenai Asas keterbukaan tersebut sebagaimana telah diketahui, terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (di antaranya), yaitu asas keterbukaan.

Asas Keterbukaan diartikan sebagai berikut di dalam Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam penjelasan yang merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dilepaskan atau dipisahkan dengan bagian Pasal-Pasal dalam Undang-Undang dimaksud, ditegaskan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan dilaksanakan dengan transparan dan terbuka. Telah begitu jelas dalam Penjelasan tersebut bahwa tidak ada satupun proses dalam

Pengaturan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang

Angga Prastyo, Samsul Wahidin, Supriyadi

Pembentukan Undang-Undang yang dikehendaki, berdasarkan ketentuan hukum, untuk dilaksanakan tanpa transparansi dan keterbukaan.

Pemahaman rakyat terhadap informasi setiap tahap Pembentukan Undang-Undang menjadikan setiap tindakan rakyat dalam mengajukan usulan atau masukan-masukan yang terkait dengan proses tersebut menjadi berdasar dan dengan alasan yang jelas sekaligus dapat dipertanggungjawabkan. Pernyataan tersebut bahkan sesuai dengan konsep yang terbentuk dalam Asas Keterbukaan yang merupakan salah satu Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (*good governance*), yaitu menekankan pada melimpahnya informasi, dan tersedianya informasi dari Pemerintah kepada rakyat. Tindakan rakyat dalam mengajukan usulan-usulan atau masukan-masukan pada setiap tahap Pembentukan Undang-Undang, juga mempunyai dasar hukum yang jelas melalui Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu Asas Keterbukaan diwujudkan dengan sifat Pembentukan Undang-Undang yang terbuka, artinya bukan hanya menyebarluaskan informasi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga membuka akses terhadap usulan dan saran atau masukan dari masyarakat. Terbukanya Pemerintah untuk menerima masukan-masukan atau usulan dari masyarakat merupakan konsekuensi dari melimpahnya Informasi yang diperoleh rakyat dari penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam hal Pembentukan Undang-Undang.

Pada tahapan pelaksanaan, Penjelasan Asas Keterbukaan tersebut tidak serta-merta dapat dilaksanakan tanpa ketentuan yang jelas dalam Undang-Undang. Untuk itu, ketentuan yang komprehensif terkait dengan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang perlu dituangkan dalam sebuah produk hukum, sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan yang dimaksud memuat penegasan mengenai keharusan bagi Pembentuk Undang-Undang untuk

menyediakan Informasi yang berlimpah dan menyeluruh mengenai setiap tahap, proses, dan hasil Pembentukan Undang-Undang, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana dimaksud juga menekankan pada ketersediaan Informasi tentang Pembentukan Undang-Undang yang dapat diakses oleh seluas-luasnya elemen masyarakat tanpa terkecuali. Dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan sebagai bentuk dari kepastian hukum dalam pengaturan suatu kondisi tertentu hendaknya juga memuat ketentuan sebagaimana yang dimaksud tersebut. Ketentuan sebagaimana yang dimaksud memberikan jaminan sekaligus dasar hukum bagi seluruh rakyat untuk mendapatkan akses terhadap Informasi yang terkait dengan Pembentukan Undang-Undang.

Berdasarkan Penjelasan Asas Keterbukaan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, suatu Pembentukan Undang-Undang yang berlandaskan dan berpedoman pada Asas Keterbukaan, maka setiap proses yang dilaksanakan harusnya bersifat transparan dan terbuka. Sifat transparan berarti dapat diamatinya setiap tahap Pembentukan Undang-Undang oleh seluruh elemen masyarakat. Sifat transparan dapat terwujud dimulai dengan upaya-upaya optimal yang dilakukan oleh Pembentuk Undang-Undang itu sendiri, atau Pemerintah secara umum. Sifat yang transparan dalam Pembentukan Undang-Undang sangat penting bagi terselenggaranya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien. Dilakukannya Pembentukan Undang-Undang yang transparan, memudahkan kinerja dari Pemerintah untuk lebih cepat dalam menyelesaikan setiap tahap Pembentukan Undang-Undang itu sendiri, dan menjadikan meningkatnya wawasan serta kepedulian setiap elemen masyarakat dengan hukum dan pemerintahan.

Transparan sebagai sifat dalam Pembentukan Undang-Undang menjadi modal penting dan utama bagi setiap elemen masyarakat yang (khususnya) perhatian dan memiliki potensi dalam melakukan pembaruan hukum (akademisi hukum misalnya), guna menanggapi setiap perkembangan yang terjadi dalam setiap tahapan proses Pembentukan Undang-Undang, yang dianggap perlu dan berguna bagi terbentuknya ketentuan hukum yang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan secara umum. Informasi yang komprehensif, jelas, dan faktual menjadi sesuatu yang dihasilkan dari implementasi atas Pembentukan Undang-Undang yang berpedoman pada Asas Keterbukaan yang bersifat transparan. Informasi yang komprehensif diperlukan guna memahami setiap perkembangan dari Pembentukan Undang-Undang, khususnya untuk memahami setiap rasionalitas argumentasi yang ditawarkan oleh Pembentuk Undang-Undang dalam menentukan dan memutuskan adanya suatu ketentuan dalam Undang-Undang yang dibentuk.

Rasionalitas argumentasi sebagaimana yang dimaksud tersebut tidak hanya terbatas pada ketentuan yang dimuat dalam Undang-Undang yang dibentuk, tetapi rasionalitas argumentasi mengenai kepentingan-kepentingan tertentu yang menjadi landasan setiap ketentuan Undang-Undang juga didapatkan melalui implementasi Asas Keterbukaan yang bersifat transparan dalam Pembentukan Undang-Undang. Sifat transparan yang melekat pada Asas Keterbukaan sebagai pedoman dan landasan dalam Pembentukan Undang-Undang juga dapat mengungkap setiap pernyataan-pernyataan yang dinyatakan dalam setiap tahap Pembentukan Undang-Undang. Terungkap dan dapat diamatinya setiap sisi dari pelaksanaan setiap tahap Pembentukan Undang-Undang, dapat menjadi dasar bagi setiap elemen masyarakat untuk menilai Pemerintah, dalam hal ini sebagai pihak yang bertanggungjawab terhadap terselenggaranya pemerintahan dengan baik, sesuai dengan

tujuan dibentuknya pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Informasi komprehensif yang didapat oleh setiap elemen masyarakat berdasar pada pengertian dalam konsep penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 harus disebarluaskan dan disampaikan secara langsung, sehingga memenuhi pengertian faktual yang sebenarnya, dan dengan itu juga, sifat transparan yang menjadi sifat yang melekat pada Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang menjadi tidak diingkari. Perwujudan distribusi informasi yang langsung menjadikan informasi tersebut tidak sempat atau tidak dapat disalurkan melalui proses manipulasi terlebih dahulu. Distribusi informasi secara langsung juga menunjukkan bahwa setiap informasi tentang Pembentukan Undang-Undang yang disebarluaskan dan disampaikan merupakan informasi yang jelas, jujur, apa adanya dan bukan informasi yang ditambah atau dikurangi. Informasi yang disebarluaskan dan disampaikan melalui olahan media-media tertentu, baik itu media massa yang dimiliki oleh pihak swasta maupun media massa yang dimiliki oleh pemerintah, maka informasi tersebut sudah atau berpotensi tidak lagi menjadi informasi yang utuh dengan alasan-alasan tertentu, baik alasan yang bersifat politis maupun alasan lainnya.

Keberadaan kesalahpahaman dalam memahami sebuah informasi atas suatu proses penyelenggaraan pemerintahan tertentu, dimulai dengan disebarluaskan dan disampainya informasi yang tidak dilakukan secara langsung dan menyeluruh. Pendistribusian informasi yang secara langsung dan menyeluruh menjadi salah satu upaya yang optimal atas implementasi Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang. Informasi yang tidak disebarluaskan dan disampaikan secara langsung dan menyeluruh juga menjadikan pemahaman atas setiap pihak yang menerima informasi tersebut tidak memiliki kerangka pikir yang menyeluruh juga, dan hal sebagaimana

Pengaturan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang

Angga Prastyo, Samsul Wahidin, Supriyadi

dimaksud-lah yang menjadi penyebab kesalahpahaman.

Cepatnya informasi yang diterima oleh elemen masyarakat yang dimaksud menjadikan respon yang perlu dan berguna bagi Pembentukan Undang-Undang juga lebih cepat untuk disampaikan. Sedangkan efektifitas Pembentukan Undang-Undang terdapat pada bagian sasaran dari dibentuknya Undang-Undang. Cepatnya informasi yang disebarluaskan dan disampaikan, menjadikan objek khusus yang menjadi sasaran dari Undang-Undang yang dibentuk lebih cepat juga memahami dan dapat merespon ketentuan Undang-Undang yang dibentuk secara lebih cepat. Respon tersebut terkait dengan pelaksanaan ketentuan Undang-Undang.

Terbuka merupakan sifat kedua yang terdapat dan melekat pada Asas Keterbukaan berdasarkan penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Sifat Pembentukan Undang-Undang yang terbuka berarti menyediakan kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan bagi Pembentukan Undang-Undang. Untuk itu tepat-lah kiranya pernyataan mengenai tidak dapat dilepaskan dan dipisahkannya sifat terbuka dengan transparan sebagai sifat yang melekat dengan implementasi atas Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang. Informasi yang diperoleh dari implementasi sifat transparan pada Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang menjadi modal dan dasar serta landasan yang kuat untuk memberikan masukan-masukan terkait dengan Pembentukan Undang-Undang. Informasi tersebut menjadi materi yang diperoleh dari sumber yang kuat dan terpercaya (karena sifatnya yang transparan), sehingga setiap masukan menjadi materi yang begitu komprehensif, yaitu lengkap dan menyeluruh untuk disampaikan kepada Pembentuk Undang-Undang.

Sifat dari Pembentukan Undang-Undang yang terbuka dengan diawali oleh adanya pelak-

sanaan dari sifat transparan dalam implementasi Asas Keterbukaan, menjadikan Pembentuk Undang-Undang mempunyai perspektif lain yang tidak ditemukan pada tahapan-tahapan atau pengalaman-pengalaman sebelumnya. Perspektif baru tersebut diperoleh karena setiap elemen masyarakat yang mendapatkan informasi secara menyeluruh dan langsung tentang Pembentukan Undang-Undang tersebut-lah yang mengalami langsung dampak dari diberlakukannya suatu ketentuan dalam Undang-Undang, walaupun memang sebagian ketentuan dalam Undang-Undang ditujukan kepada Pemerintah itu sendiri atau dengan redaksi lain, Undang-Undang yang dibentuk terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah.

Konsep yang berbeda diuraikan melalui penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, dimana yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Sedikit berbeda dengan penjelasan Asas Keterbukaan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, asas keterbukaan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 sebagai salah satu Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, tidak menerapkan penegasan sifat transparan secara menyeluruh dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf f pada Undang-Undang yang dimaksud, sifat transparannya terbatas pada benar, jujur, dan tidak diskriminatifnya informasi yang didapatkan dan diperoleh oleh masyarakat. Distribusi atas informasi yang didapatkan oleh masyarakat melibatkan peran aktif badan dan/atau pejabat pemerintahan. Peran aktif tersebut berkaitan dengan pendistribusian informasi kepada masyarakat. Masyarakat tidak perlu meminta untuk mendapatkan, tetapi

badan dan/atau pejabat pemerintahan-lah yang menyediakan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan. Adapun “memperoleh” berarti ada upaya dari masyarakat untuk disediakannya informasi yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan kepadanya (masyarakat pemohon).

Sebagaimana yang dimaksud sebelumnya, inti dari keseluruhan pembahasan tersebut, yaitu Pembuatan Undang-Undang harus berdasarkan pada Asas Keterbukaan yang pelaksanaannya bersifat transparan dan terbuka, sehingga seluruh elemen masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberi masukan terhadap Pembentukan Undang-Undang, dan atas implementasi berpedomannya Pembentuk Undang-Undang dengan Asas Keterbukaan menjadikan Pembentukan Undang-Undang berjalan secara efektif dan efisien. Uraian yang dimaksud didasarkan atas kajian dan pembahasan yang komprehensif mengenai penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

4. Simpulan

Rumusan kesimpulan berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bagian sebelumnya, yaitu Pengaturan Asas Keterbukaan Pembentukan Undang-Undang dalam Hukum Positif Indonesia, memuat ketentuan yang melandasi tersedianya informasi pelaksanaan Pembentukan Undang-Undang bagi seluruh elemen masyarakat, tetapi tidak secara keseluruhan.

Adapun Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang yang sesuai dengan Hukum Positif Indonesia adalah Pengaturan yang mendasari tersedianya informasi Pembentukan Undang-Undang yang disebarluaskan dan disampaikan secara transparan bagi masyarakat, serta dibukanya peluang yang seluas-luasnya bagi seluruh elemen masyarakat untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Undang-

Undang sesuai dengan Asas Pembentukan Undang-Undang dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Daftar pustaka

- Attamimi, A. Hamid S. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*. Disertasi: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Febriansyah, Ferry Irawan. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. *Jurnal Perspektif*: Volume XXI No. 3 Tahun 2016 Edisi September.
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-undangan 2*. Yogyakarta. Kanisius.
- Katadata.co.id. *Praktisi Hukum Minta Pembahasan RKUHP Libatkan Publik & Transparan*, <https://katadata.co.id/berita/2019/11/18/praktisi-hukum-minta-pembahasan-rkuhp-libatkan-publik-transparan> oleh Tri Kurnia Yuniarto (darling), diakses pada 19 Desember 2019.
- Kurniawan, Robi Cahyadi. 2016. Inovasi Kualitas Pelayanan Publik Pemerintah Daerah. *Fiat Justitia Journal of Law*. Volume 10 Issue 3, July-September.
- Muslimin, H. (2016). Tantangan terhadap Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara pasca reformasi. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 7(1), 30-38. doi:10.26905/idjch.v7i1.1791.
- Muslimin, H. (2019). Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 10(1), 40-49. doi:10.26905/idjch.v10i1.3187.
- Nurbaningsih, Enny. 2017. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta. Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia.
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang *Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional*.

Pengaturan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang

Angga Prastyo, Samsul Wahidin, Supriyadi

- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang *Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.
- Permadi, H. (2020). Tertib hukum pembentukan peraturan perundang-undangan pasca putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 11(1), 50-59. doi:10.26905/idjch.v11i1.3642.
- Pound, Roscoe (Terjemahan Muhammad Radjab). 1965. *Tugas Hukum (The Task of Law)*. Jakarta. Bharata.
- Soekanto, Soerjono. 2011. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Cetakan Ke-10. Jakarta. Rajawali Pers.
- Tirto.id. *Isi RUU KUHP dan Pasal Kontroversial Penyebab Demo Mahasiswa Meluas*. <https://tirto.id/eiFu> (daring), diakses pada 19 Desember 2019.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang *Keterbukaan Informasi Publik*.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang *Administrasi Pemerintahan*.